



MEDITERRANEO ECONÓMICO

# El Sistema Bancario tras la Gran Recesión

- I. Una crisis histórica y global
- II. El futuro de la financiación bancaria
- III. La regulación que viene
- IV. Retos futuros del negocio bancario





## RETOS PARA EL NEGOCIO BANCARIO: CAJAS DE AHORROS EN PROCESO DE CAMBIO

Santiago Carbó \*

### Resumen

Ante la actual coyuntura económica, resulta imprescindible que el sistema financiero transmita y genere confianza, de forma que se asienten unos pilares sólidos que faciliten un crecimiento económico sostenible y fomenten la creación de empleo, lo que permitirá a su vez desarrollar nuevas capacidades para solventar la delicada situación de la deuda pública y privada. La concreción del proceso de restructuración bancaria, que parece haber alcanzado ya un importante grado de madurez, es un elemento esencial en este sentido. Sin embargo, aún quedan importantes tareas en este proceso para poder cerrar el círculo de la reforma y retornar a la estabilidad financiera. En este proceso, especialmente en los últimos meses, se ha echado de menos un mayor debate académico, de la enjundia que pudo tener, por ejemplo, el desarrollado en torno a la reforma del mercado de trabajo o las pensiones. Este debate podría haber, y puede aún, enriquecer el proceso. En particular, es preciso que se expliciten dónde residen los principales riesgos y cómo se quieren acometer, algo que aún no se ha desarrollado y cuyo entramado contable e informativo incomoda a los analistas y a inversores extranjeros. La prioridad no ha sido explicitar y hacer transparentes estos riesgos para intervenir allí donde sea preciso sino hacer esta intervención dependiente de una nueva exigencia de solvencia.

### Abstract

*Given the current economic circumstances, it is essential for the financial system to convey and generate confidence with a view to building solid foundations that facilitate sustainable economic growth and foster the creation of employment, which will in turn allow for the development of new capacities to resolve the delicate situation of public and private debt. The definition of the banking restructuring process, which seems to have achieved an important degree of maturity, is an essential element in this regard. However, there are still important tasks to achieve in this process in order to close the circle of reform and return to financial stability. In this process, especially in recent months, there has been a lamentable lack of wider academic debate as substantial as that which has taken place surrounding the reform of the employment market or pensions. This debate could have, and still could enrich the process. Specifically, the location of the main risks must be specified, along with how they should be undertaken, something that has not yet been developed and whose accounting and informative framework still leaves analysts and foreign investors feeling uncomfortable. The priority has not been to explain these risks and make them transparent in order to intervene where necessary but rather to make this intervention dependent on new solvency requirements.*

## 1. Introducción

Los hechos acontecidos en el sector bancario español durante los dos últimos años representan la transformación estructural más importante desde la reforma liberalizadora del sistema financiero iniciada a finales de la década de 1970, que permitió la equiparación funcional entre bancos y cajas, propició la libertad operativa y geográfica del sector, al tiempo que favoreció su apertura al exterior. Si bien durante las décadas de 1980 y 1990 buena parte del crecimiento del crédito se financió merced al ahorro interno, en los últimos 20 años se ha observado una creciente dependencia de la financiación externa en los mercados interbancarios y de bonos. En los años anteriores a la crisis, esta dependencia de la financiación foránea se tornó particularmente significativa, al tiempo que la concentración de riesgos en el mercado inmobiliario alcanzó niveles muy elevados. Cuando la crisis financiera internacional secó literalmente los mercados de deuda de todo el mundo en 2007 y a medida que se constató que en muchos países —entre ellos España— se producía el final de un ciclo de demanda y el colapso del mercado inmobiliario, los problemas para el sector bancario español estaban servidos.

\* Universidad de Granada y FUNCAS.

La protección que suponía la supervisión bancaria en España –apoyada en un fuerte sistema de provisiones (incluidas las contracíclicas)– permitió afrontar las primeras embestidas de la crisis con mayor resistencia que en otros países europeos, donde se produjeron episodios improvisados y unilaterales de rescate. Incluso durante mucho tiempo, esta resistencia hizo que se confundiera desde algunas instancias un problema evidente de solvencia con una dificultad transitoria de liquidez. Sin embargo, con el tiempo, el agujero inmobiliario se hizo demasiado grande y la necesidad de saneamiento y reestructuración fue evidente. Desde entonces, se han realizado varios cambios regulatorios de importancia entre los cuales han destacado tres: el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que establece la creación del FROB; el Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros; y, finalmente, la aprobación del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

En estas tres iniciativas, bien de forma directa o indirecta, en su concepción o en su incidencia final, las cajas de ahorros han acaparado el protagonismo. Llegados a este punto, cabe cuestionarse cómo se puede cerrar el proceso de reforma y qué implicaciones actuales y futuras tendrá para las cajas de ahorros, abocadas con el resto de la banca minorista española a un cambio de modelo. A estas cuestiones se dedica el presente artículo a lo largo de los cuatro apartados que siguen a esta introducción. El apartado 2 se ocupa del proceso de transformación experimentado por el sector bancario en los últimos años y trata de aproximar los principales ingredientes de la política económica que ha inspirado este proceso, prestando especial atención a las cajas de ahorros. El tercer apartado desarrolla un análisis de la evolución de las principales magnitudes de rentabilidad, eficiencia y solvencia de las cajas en relación al promedio del sector bancario español durante la crisis. El apartado 4 se centra en las claves del negocio futuro del sector cajas de ahorros, con especial atención a la financiación a pymes. El artículo se cierra en el apartado 5 con un resumen de las principales conclusiones.

## 2. Cambios regulatorios y reestructuración bancaria en España: un planteamiento crítico

### 2.1. El deterioro de activos y la reestructuración ordenada: el FROB

Buena prueba de la relativa tardanza con la que la crisis se manifestó en España y del reconocimiento explícito del problema de solvencia es que la primera gran iniciativa regulatoria orientada a la ordenación del sector no se produjo hasta junio de 2009. Hasta esa fecha, el esfuerzo más destacado había sido la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), creado por el Real Decreto-ley 6/2008 y desarrollado por la Orden EHA/3118/2008. El FAAF fue concebido como un fondo sin personalidad jurídica propia, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, que se dotó inicialmente con 30.000 millones de euros, ampliables



a 50.000 millones de euros, para la compra de activos financieros de máxima calidad, «según criterios de objetividad, seguridad, transparencia, eficiencia, rentabilidad y diversificación, con el fin de fomentar la financiación a empresas y particulares residentes en España». Se trataba, por lo tanto, de una ayuda orientada a solucionar un problema de liquidez. Como se indicaba en la propia redacción del RD-I 6/2008, el FAAF:

«Surge como respuesta a un fallo de mercado y no como medida de rescate dirigida a una o unas entidades determinadas. Aspira, pues, a contribuir a la activación del flujo de crédito a empresas y particulares que otorgan las entidades de crédito».

Sin embargo, el problema de fondo, el deterioro de activos y la necesaria reestructuración del sector, se hacía cada vez más evidente. Como se comentó anteriormente, para comenzar a afrontar este problema hubo que esperar a la aprobación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que propone un modelo de reestructuración bancaria articulado en torno a una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). El desarrollo del FROB apostaba por la búsqueda de soluciones privadas a las dificultades de viabilidad de las entidades de crédito. Asimismo, se establecían medidas para afrontar esas debilidades, con la aportación de fondos por parte del FROB y/o eventualmente de los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito. Simplificando, el FROB abría cuatro grandes escenarios para las entidades financieras, no excluyentes entre sí y con posibilidad de cambiar de una situación a otra en el corto plazo:

- Cualquier entidad cuya solvencia estuviera demostrada podía seguir su propio camino y desarrollar sus propias estrategias de financiación, crecimiento e integración.
- Se preveía que un determinado número de entidades no entrara en el supuesto anterior y presentara algunas dudas sobre su viabilidad. Estas instituciones, a iniciativa propia o del Banco de España, debían presentar (en el plazo de un mes) un plan de viabilidad que tendría que ser aprobado por el propio ente supervisor, que se reservaba la potestad de introducir modificaciones en el mismo. A partir del plan de viabilidad se planteaban escenarios de lo que debía ser la entidad, al menos para un horizonte de tres años. En cualquier caso, la principal vía por la que estos planes de recapitalización eran considerados era a través de fusiones o absorciones. Además, se incluían medidas disciplinarias en caso de incumplimiento de los planes de viabilidad o los compromisos adquiridos que podrían implicar potencialmente cambios en los órganos de administración de las entidades objeto de análisis.
- La tercera posibilidad contemplaba situaciones de dudas importantes sobre la viabilidad de entidades financieras en las que el Banco de España podría intervenir directamente la entidad de acuerdo a los supuestos legales que le permitía la Ley de Disciplina e Intervención. El Banco de España, en ese caso, destituiría a los administradores y el

Comité del FROB se haría cargo de la entidad con problemas. En este punto no habría dudas, la reestructuración pasaría por una fusión o absorción o por el traspaso total o parcial del negocio de la entidad, con el apoyo de los fondos del FROB.

- El cuarto supuesto era novedoso en cierta medida, dado que se consideraba que aquellas entidades que no presentaran problemas de viabilidad pero quisieran fusionarse, podrían solicitar ayuda financiera del FROB para hacerlo en las mejores condiciones de solvencia, de forma similar a como había ocurrido en otros países europeos. Eso sí, con el seguimiento del Banco de España.

## 2.2. Cambios en la Ley de Cajas: el Real Decreto-ley 11/2010

La pauta marcada por el FROB abrió la vía a un número importante de procesos de concentración, la mayor parte de ellos protagonizados por las cajas de ahorros. Ya en 2010 y en paralelo al desarrollo de los tests de estrés, se aprueba un importante cambio normativo referente a las cajas de ahorros que iba, en cierta medida, a dar mayor soporte legal a algunas de las formas de integración que se estaban prodigando, al tiempo que se comenzaba a poner especial énfasis en la necesidad de aumentar capital y se abrían nuevas fórmulas de configuración jurídica de las cajas para poder acceder a ese capital en la forma de acciones. El RD-L 11/2010, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros supuso un cambio legal de trascendencia muy significativa. En sentido genérico, se presentó con el objetivo de facilitar la entrada de capital privado en las cajas de ahorro por varias vías. La reforma introducía novedades importantes en el ámbito de las cuotas participativas, la estructura de propiedad que las cajas de ahorros podían adoptar y otros aspectos entre los que destacaba la posibilidad de extensión del FROB para entidades solventes que, en escenarios especialmente adversos (entiéndase, de estrés) pudieran atravesar dificultades, aun cuando no participasen en procesos de integración.

En el ámbito de las cuotas participativas se estableció (como opción) la posibilidad de su emisión con derechos de voto. Estos derechos se establecieron en proporción a la participación del cuota-partícipe en el patrimonio de la entidad y no podían representar más del 50% del total de derechos de voto. El resto de consejeros generales debía ajustar la proporción de sus derechos de voto al margen que dejaran las cuotas participativas. La participación individual no tenía límites salvo el genérico del 50% del patrimonio. Este mecanismo abría ya la posibilidad de establecer importantes participaciones cruzadas entre bancos y cajas de ahorros que, hasta la fecha, no se habían podido producir.

Por otro lado, la reforma introdujo novedades importantes respecto a los modelos de cajas de ahorros que pueden adoptarse en el ámbito de la posible entrada de capital privado en las mismas. Junto al Sistema Institucional de Protección o SIP, del que se discuten más adelante



algunos aspectos específicos, se establecía la posibilidad de «ejercicio indirecto de la actividad». Esta posibilidad supone la cesión de todo el negocio financiero de la caja (o parte, si se prefiere) a un banco. Las cajas que optaran por este modelo conservarían su naturaleza jurídica. En este supuesto, la caja debe participar en ese banco en el 50% de sus derechos de voto y el banco podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de ahorros de la que dependa. Otra posibilidad es la transformación de la caja en fundación de carácter especial segregando sus funciones financieras de las benéfico-sociales. Las cajas que opten por esta opción deberán traspasar todo su patrimonio afecto a la actividad financiera a un banco a cambio de acciones de esta último. Se transformarán en fundaciones de carácter especial perdiendo su condición de entidad de crédito. La fundación centrará su actividad en la atención y desarrollo de su obra social, para lo cual podrá llevar a cabo la gestión de su cartera de valores.

Los SIP merecen una atención particular. En términos prácticos, el SIP es un mecanismo de apoyo y defensa mutuo entre las entidades integrantes, cuyo objetivo primordial es el de garantizar la liquidez y solvencia de todos sus miembros, permitiendo a su vez a cada miembro mantener su identidad y personalidad jurídica. No se trata de una fusión, ya que las entidades integrantes mantienen su forma jurídica y su capacidad de decisión, así como su independencia económica. En el caso del SIP, el RD-I 11/2010 confirmó que la sociedad central había de ser una sociedad anónima y que las cajas participantes debían representar, al menos, un 50% del accionariado. Es importante señalar que la escisión de cualquier entidad o entidades del SIP debe ser aprobada por el Banco de España, que podría denegarla en caso de considerar que tal escisión amenaza la viabilidad de la entidad integrada o alguna de sus partes.

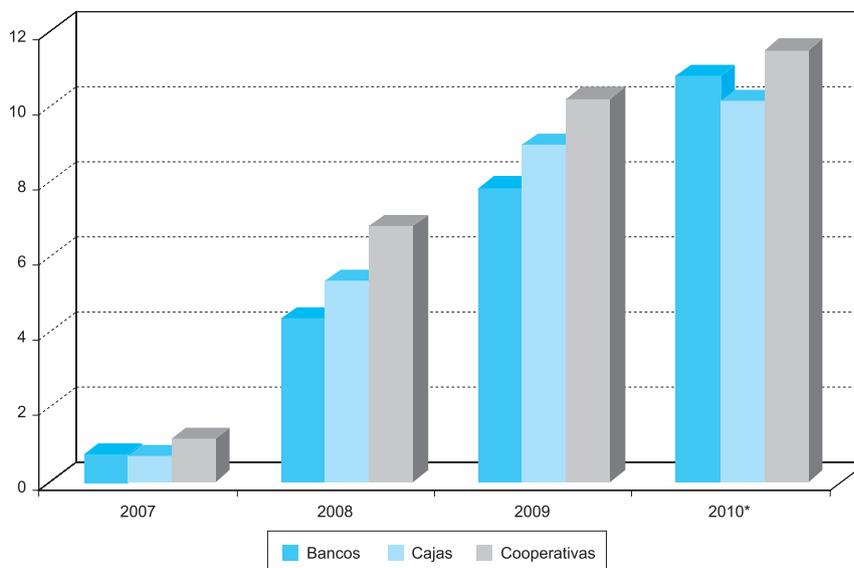
Asimismo, en el RD-I 11/2010 es preciso destacar los cambios en lo referente al gobierno corporativo. Se establece la incompatibilidad del ejercicio del cargo de miembro de órganos de gobierno de una caja con el de todo cargo político electo y con el de alto cargo de las administraciones públicas. En cuanto a la representación de intereses en los órganos de gobiernos de las cajas, las principales novedades son la reducción del límite de la representación de las administraciones públicas al 40%. Asimismo, la participación de las comunidades autónomas se llevará a cabo a través de miembros designados exclusivamente por su cámara legislativa y que, al tiempo, gocen de reconocido prestigio y profesionalidad.

Otro cambio muy importante –que en términos prácticos supuso la prolongación del FROB– se produce en el ámbito de la solvencia, en lo referente a «recapitalización de entidades individuales». En concreto, se admite la posibilidad de que, excepcionalmente, el FROB pueda adquirir títulos emitidos por entidades individuales que, sin incurrir en las circunstancias previstas en el artículo 6 de dicho Real Decreto-ley («debilidades en su situación económico-financiera que, en función del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, pudieran poner en peligro su viabilidad y determinen la conveniencia de que acometa un proceso de reestructuración»), precisen a juicio del Banco de España de un reforzamiento de sus recursos propios.

### 2.3. El deterioro de activos y los procesos de integración en el marco del FROB y el RD-I 11/2010

En términos generales –y aun teniendo en cuenta las importantes disposiciones que aún estaban por venir– el FROB se convirtió en el marco de referencia fundamental de la reestructuración bancaria en España. Destacaba, como su propio nombre indicaba, su carácter ordenado, que contrastaba con los rescates, inyecciones de capital y otras medidas *ad hoc* desarrolladas anteriormente en buena parte de los sectores bancarios europeos. En todo caso, la apuesta fundamental era por la vía de las integraciones y el RD-I 11/2010 dio el soporte jurídico necesario a muchos de estos procesos. Eso sí, aun quedaba pendiente clarificar un aspecto fundamental, la magnitud del deterioro de activos vinculada a la exposición inmobiliaria y la pérdida esperada derivada. Ya en 2010, la tasa de morosidad de bancos, cajas y cooperativas de crédito relacionada con créditos a construcción y promoción inmobiliaria alcanzó el 10,94%. Como muestra el Gráfico 1, cabe destacar que si las cajas se han visto particularmente afectadas ha sido por el volumen de crédito concedido, dada su participación mayoritaria en el sector bancario minorista español. Sin embargo, la tasa de morosidad media de las cajas en 2010 en este sector (10,15%) estaba ya en 2010 por detrás de la de bancos (10,82%) y cooperativas (11,51%).

**Gráfico 1.**  
Ratio de morosidad y exposición en el sector de la construcción: bancos, cajas y cooperativas\*



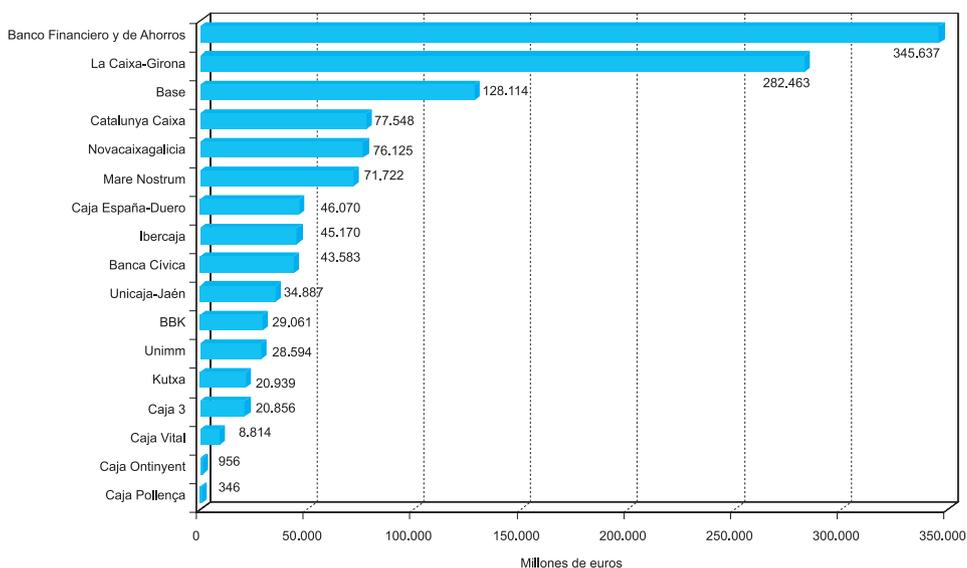
\* Último dato a septiembre de 2010.

Fuente: Banco de España. Elaboración propia.



En todo caso, el deterioro de activos no se ve reflejado únicamente en las tasas de morosidad en el crédito concedido a construcción y promoción inmobiliaria. Es necesario, además, aproximar la exposición total a este sector, qué parte de ella es problemática y que valor tienen los activos que dan soporte colateral a estos créditos. La estimación más reciente es la proporcionada por el Banco de España en su nota informativa de 21 de febrero de 2011 (Banco de España, 2011). En esta nota, de forma algo sorprendente, se hace mención explícita casi exclusiva de la exposición inmobiliaria de las cajas a diciembre de 2010 mientras que para el conjunto del sector no se ofrece información actualizada y se hace referencia a los datos proporcionados anteriormente, con motivo de la publicación de los test de estrés de julio de 2010. La exposición problemática de las cajas se estima en 100.000 millones de euros. Según el Banco de España, las provisiones específicas constituidas suponen un 31% del total de estas exposiciones. Si a ello se agrega el importe de la provisión genérica, mayoritariamente utilizada para atender estos quebrantos, se comprueba que las provisiones totales cubren el 38% de esta cartera. En cuanto al conjunto del sector, los datos referentes a julio de 2010 arrojan una exposición problemática total de 181.000 millones de euros, con una cobertura total del 33%. Comparando los datos de las cajas a diciembre de 2010 con los del promedio del sector seis meses antes parece deducirse que durante 2010, gran parte del esfuerzo de saneamiento se ha producido por la vía de las provisiones, lo que puede estar mitigando la pérdida esperada, si bien son precisos datos bastante más específicos para calibrar hasta qué punto esto puede ser así.

**Gráfico 2.**  
**Activos totales de las cajas de ahorros en el proceso de integración financiera. En millones de euros**

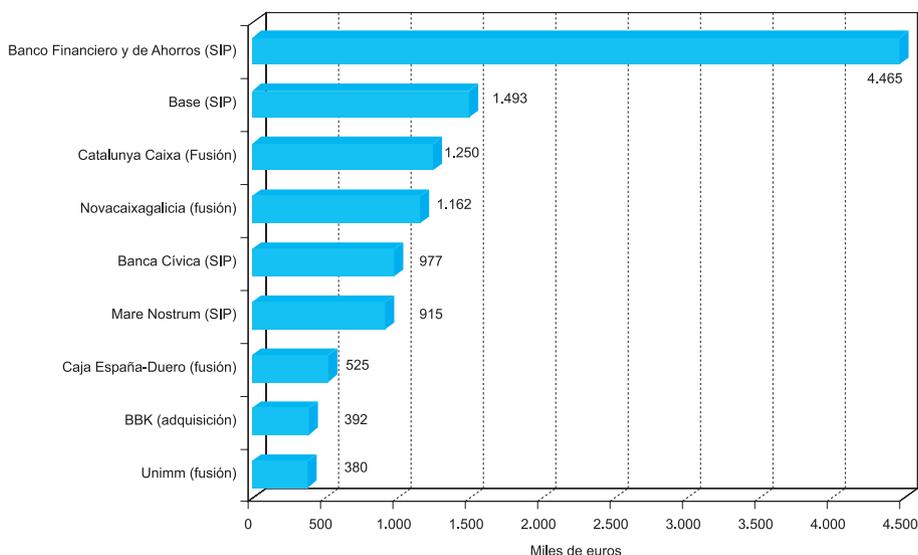


Fuente: CECA. Elaboración propia.

Al margen de la exposición inmobiliaria, cabe también preguntarse en qué medida el FROB ha supuesto un cambio en la estructura competitiva del sector, en la medida en que se han impulsado numerosos procesos de integración, hasta la fecha exclusivamente entre cajas de ahorros. Cabe destacar la flexibilidad con la que el FROB ha contado para apoyar integraciones con independencia de su formato jurídico, de manera que tanto en el caso de fusiones entre cajas, como de acuerdos de constitución de los SIP, el FROB ha tenido la suficiente capacidad para instrumentar tales apoyos. Como resultado, ha habido 12 procesos de integración que han reducido el número de cajas de ahorros de 45 hasta 17, en las que han participado 40 cajas de ahorros cuyos activos representan más del 90 por 100 del sector de cajas. El Gráfico 2 muestra los activos totales de las entidades resultantes. Resulta ilustrativo señalar que el tamaño medio del sector de las cajas de ahorros se ha casi triplicado, pasando de 28.825 millones de euros en 2008, hasta 75.906 millones de euros en septiembre de 2010.

Hasta el cierre de edición del presente trabajo (abril de 2011), el proceso de reestructuración se ha concretado en cuatro SIP, cuatro fusiones puras y una adquisición. Según la información del Banco de España, el FROB ha desembolsado hasta la fecha 11.559 millones de euros, cuya distribución se muestra en el Gráfico 3.

**Gráfico 3.**  
**Ayudas concedidas por el FROB**



Fuente: CECA. Elaboración propia.



## 2.4. Una reforma inconclusa: el Real Decreto-ley 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero

El FROB marcó la primera hoja de ruta y el RDL 11/2010 dio desarrollo a aspectos específicos de las cajas de ahorros que estaban llamados a transformar este modelo de entidad de forma significativa. Sin embargo, la evolución de la llamada crisis de la deuda soberana durante 2010 y 2011 y las dudas que los inversores internacionales mantenían sobre la capacidad de las entidades financieras españolas para solventar los problemas de solvencia –así como sobre las estructuras de integración que se estaban formando y su gobernanza– precisó de nuevas iniciativas regulatorias. En este sentido se desarrolló el RD-L 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero. En el tratamiento de esta disposición normativa, aun de forma implícita, subyace un foco particularizado en las cajas de ahorros. Es más, como ejemplo de la forma en que se ha entendido este RD-L 2/2011 y el propio proceso de reestructuración en España, cabe citar un párrafo ilustrativo de la nota circulada por el Banco de España el 21 de febrero de 2011, en la que se afirma que:

«Una parte de los problemas de las cajas de ahorros están asociados a las peculiaridades de su naturaleza jurídica. En primer lugar están dotadas de una estructura de gobernanza compleja y rígida, que no favorece la aplicación de las mejores prácticas internacionales de gobierno corporativo; y, en segundo lugar, tienen restricciones legales para obtener recursos propios de primera calidad por una vía que no sea la retención de beneficios» (véase Tabla 1).

Tabla 1. Dificultades estructurales y medidas adoptadas

| Dificultades estructurales    | Medidas adoptadas                        |
|-------------------------------|--|
| Obtención de recursos propios | Reforma legal para emitir capital (2010) |
| Estructura jurídica compleja  | Nueva Ley de Cajas (RDL 11/2010)         |

Fuente: Banco de España. Elaboración propia.

El Real Decreto-ley 2/2011 persigue tres objetivos fundamentales. En primer lugar, se elevan las exigencias de solvencia de las entidades de crédito españolas para «favorecer su acceso a los mercados de capitales, y en general, para reforzar la confianza en la solidez del sistema bancario español». En segundo lugar, se incentiva a las entidades para que «acudan a los mercados de capitales y para que adopten estructuras fáciles de comprender y evaluar por los mercados». Y en tercer lugar, se «acelera el proceso de reestructuración en concordancia con las normas comunitarias».

En primer lugar, el RD-L 2/2011 propone nuevas exigencias de capital a las entidades financieras, que se aproximan a las exigencias de capital previstas en *Basilea III*. Estas nuevas exigencias son:

- Un 8% de los activos ponderados por riesgo en cada momento.
- La exigencia se elevará al 10% para:
  - Aquellas entidades que verifiquen que tengan una proporción mayor del 20% en los mercados mayoristas superior al 20%.
  - Y que no hayan colocado frente a terceros inversores al menos el 20% de su capital social.

La Tabla 2 muestra el cómputo de core capital bajo el RD-I 2/2011.

**Tabla 2. Definición de core capital en el RDL 2/2011**

|   |  |
|---|--|
| + | Capital desembolsado   |
| + | Reservas   |
| + | Prima de emisión   |
| + | Resultado positivo del ejercicio                                   |
| + | Plusvalía en RF y RV AFDV  |
| + | Intereses minoritarios   |
| + | Deuda obligatoriamente convertible en acciones                     |
| + | Participaciones del FROB   |
| - | Acciones propias   |
| - | Pérdidas del ejercicio   |
| - | Fondo de comercio  |
| - | Otros activos inmateriales   |
| - | Minusvalías en RF y RV AFDV  |
| - | Ajuste por valoración de AFDV que forman parte del patrimonio neto |

Fuente: Banco de España. Elaboración propia.

En este RD-I de reforzamiento, el FROB asume un papel catalizador en el proceso de reestructuración. La reforma del funcionamiento del FROB incluye la autorización para adquirir acciones del capital social de las entidades financieras con el fin de reforzar sus recursos propios, mediante un periodo limitado de tiempo, a condición de que la entidad aplique un plan de recapitalización con posibles compromisos referidos a los costes de estructura, gobierno corporativo y otros. Para el caso particular de las cajas de ahorros o de una integración mediante un SIP, se exigirá pasar todo el conjunto de la actividad crediticia a un banco: a) mediante el ejercicio indirecto de la actividad financiera; y b) transformación en una fundación titular de un banco. Además el FROB se incorporaría como administrador adicional al consejo de administración del banco resultante. No obstante, la entidad beneficiaria deberá presentar un plan de recapitalización que ha de aprobar el Banco de España en el que se establecerán las medidas suficientes para orientar la mejora de la eficiencia, la racionalización de su administración, así como un redimensionamiento de su actividad productiva. Por su parte el FROB enajenará los títulos adquiridos en un plazo máximo de cinco años.



El RD-I 2/2011 puede tener importantes implicaciones para el sistema financiero español. En primer lugar, la exigencia del 8% de capital de máxima calidad para las entidades de crédito incentiva que éstas acudan a los mercados de capitales para financiarse. En segundo lugar, facilita el acceso al mercado puesto que da mayores garantías a los inversores de renta fija y variable. Por otro lado, el nuevo RD-I permite conservar la condición de cajas de ahorros a las entidades beneficiarias.

La siguiente pregunta que cabe hacerse es cuáles son los próximos pasos a seguir tras la aprobación del RD-I 2/2011. El primer paso, que se dará en marzo de 2011, será indicar a las entidades de crédito si cumplen los requisitos establecidos o si bien necesitan capital adicional y aquellas entidades que no vean factible el cumplimiento del requisito, deberán acudir al FROB. La segunda fase entra en vigor en el mes de septiembre de 2011. Para las entidades que sea necesario, el FROB aportará los fondos que surjan de la diferencia entre la necesidad de capital para cumplir con lo establecido en el RD de reforzamiento y lo que han obtenido en los mercados. Por otro lado, existe el plazo de otorgar un plazo de flexibilidad hasta diciembre de 2011 para aquellas entidades que, por motivos suficientemente justificados, no hayan podido cumplido con el objetivo. Además de una tercera prórroga hasta el primer trimestre de 2012 en casos de procesos de admisión a cotización.

Si bien el RD-I 2/2011 se asienta bajo principios claros y hace una apuesta decidida por el reforzamiento de la solvencia que, por sí sola, puede tener efectos positivos, existen algunos aspectos controvertidos que aún deberán afrontarse para poder cerrar la hoja de ruta de la reforma bancaria en España, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- En términos generales, el RD-I 2/2011, en su intento de reforzar la solvencia, establece criterios diferenciados en cuanto a requerimientos de capital según determinadas circunstancias lo que, en ciertos casos, puede generar algunas asimetrías y algo de discrecionalidad en su aplicación.
- Resulta algo sorprendente que se exija más capital atendiendo a criterios distintos al de la exposición al riesgo y concentración del mismo, que ha sido el eje tradicional de la regulación de recursos propios. Se ha preferido fijar distintos niveles de coeficiente regulatorio atendiendo a otros criterios como la propiedad del capital social o la apelación mayorista para obtener liquidez, cuya relación con el nivel de capital necesario no está suficientemente documentada.
- Un aumento tan considerable de las exigencias mínimas de core capital –como se ha mostrado en la literatura bancaria convencionalmente– ha de tener necesariamente un efecto restrictivo sobre el crédito, aunque este pueda ser justificable por un objetivo superior de estabilidad financiera. Por tanto, parece existir una cierta asimetría entre la resolución de los problemas de corto plazo y la de los de largo plazo.

- La importante batería de actuaciones que implica el RD-I 2/2011 –que, en todo caso, muestran una cierta inconsistencia temporal en la economía política de la reestructuración por los varios cambios acometidos en la hoja de ruta– con algunos de los análisis contemporizadores que suelen hablar de modestas cantidades de recursos que finalmente pueden necesitarse aplicar desde el FROB para recapitalizar las entidades financieras. No termina de entenderse que la regulación vaya in crescendo cuando, al parecer, la situación se está normalizando.
- En algunos supuestos del RD-I 2/2011, la financiación del FROB puede conllevar una nacionalización parcial de las entidades, que en todo caso puede ser transitoria. Este es un aspecto fundamental porque, por sí sólo, podría ser la solución principal al problema del saneamiento de activos. Sin embargo, la prioridad no ha sido explicitar y hacer transparentes estos riesgos para intervenir allí donde sea preciso sino hacer esta intervención dependiente en una nueva exigencia de solvencia.
- Para solventar el problema de confianza respecto a las entidades financieras españolas, lo que realmente precisan los inversores, algo discutido y debatido desde hace tiempo, es saber cómo se va a resolver el problema del deterioro de activos en una economía muy endeudada que va a crecer con poca intensidad en los dos próximos años y que tiene un problema estructural de elevado desempleo. Y aunque los desequilibrios de la economía española se están corrigiendo, aún existen nubes en el horizonte que pueden afectar al sector financiero. La principal demanda de información, en nuestra opinión, desde el exterior sobre el sector financiero español –además de conocer la pérdida esperada no solamente hoy sino una estimación de la futura– es cómo se cubrirá a lo largo del tiempo la exposición problemática bancaria que se vaya convirtiendo en fallida y no esté suficientemente provisionada. Será crucial, asimismo, determinar cómo afectará esta eventualidad a los resultados, los planes de viabilidad y, en sentido último, al negocio, que son los parámetros que finalmente condicionan las decisiones de los inversores y la valoración a largo plazo de las entidades financieras.

En todo caso, estos aspectos podrían aún cerrarse en los próximos meses, con una actuación decidida a favor de la transparencia. En todo caso, cabe considerar como muy positivo que el RD-I 2/2011 ha hecho más explícito el papel del FROB y sus funciones como participante activo el proceso es un elemento positivo. En particular, se ha acogido de forma positiva que el FROB adopte el rol de backstop o barrera para solventar problemas de acceso a los recursos de capital.

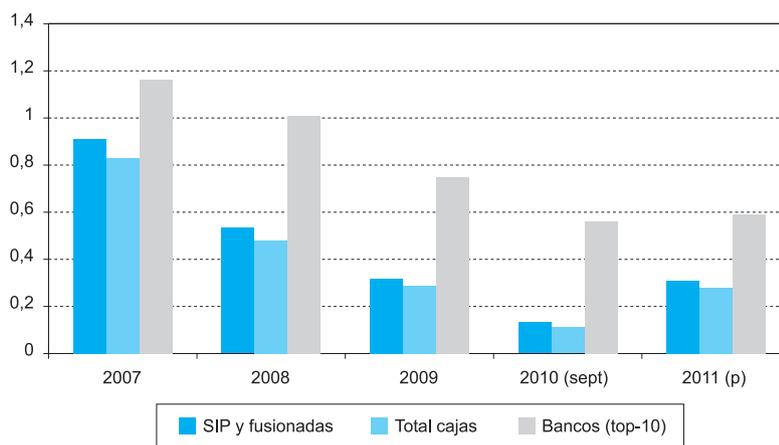


### 3. Las cajas durante la crisis: principales magnitudes y proyecciones

Al margen de los importantes cambios regulatorios y sus implicaciones para las cajas, cabe preguntarse cómo han evolucionado estas entidades durante la crisis en relación a los bancos, y también cómo se están desarrollando aquellas cajas implicadas en procesos de integración. Para las comparaciones temporales, las entidades integradas se consideran antes de su consolidación como suma contable de los distintos parámetros individuales de cada caja por separado. En las comparaciones se emplean los datos de balance y cuentas de resultados ofrecidos por la Asociación Española de la Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA). El período temporal es 2007-2011. Los grupos comparados son el top-10 de los bancos, el promedio del sector de cajas de ahorros y el promedio de los grupos de cajas integrados. Las estimaciones ofrecidas para 2011 surgen a partir de una estimación del autor a partir de las ganancias estimadas de los procesos de integración, los planes de eficiencia puestos en marcha por las entidades y los indicadores previstos de evolución macroeconómica y financiera.

En el Gráfico 4 se muestra la rentabilidad sobre activos (RoA). Como es propio de los períodos de inestabilidad financiera, la rentabilidad promedio de bancos y cajas ha disminuido desde 2007. En particular, entre 2007 y 2010, el RoA de las cajas pasó del 0,83% al 0,11%, mientras que la del top-10 de los bancos lo hizo del 1,16% al 0,56%. En 2010, el RoA estimado para las cajas involucradas en procesos de integración es del 0,13%. En todo caso, resulta esperable que con el proceso de consolidación y la relativa normalización de la situación de inestabilidad financiera esta ratio pueda aumentar hasta el 0,31% para las cajas que han afrontado procesos de integración y hasta el 0,59% en los bancos.

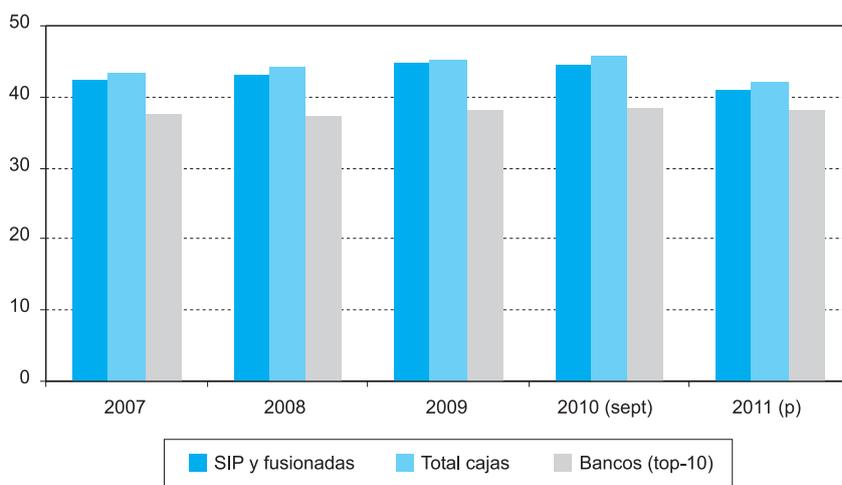
**Gráfico 4. Rentabilidad sobre activos del top-10 bancos, cajas de ahorros y cajas involucradas en procesos de integración (2007-2011)**



Fuente: AEB, CECA y estimaciones propias.

Uno de los aspectos donde más cambios se están produciendo con la reestructuración del sector es en lo que se refiere a eficiencia operativa. En los años anteriores a la crisis, los clientes bancarios españoles se habían beneficiado de una red de servicios y de atención amplia que, con la crisis y habida cuenta de las diferencias con otros países europeos, pareció evidenciar un cierto exceso de capacidad. No resulta sorprendente por lo tanto, que en la mayor parte de planes de eficiencia presentados por las cajas de ahorros involucradas en procesos de integración y, en general, en el conjunto del sector, se haya procedido a una reducción del número de oficinas y empleados, con objeto de corregir en alguna medida ese exceso de capacidad. Desde 2008 y hasta finales de 2010 el número de oficinas bancarias se había reducido en 3.075 (-13,1%) y el de empleados en 14.112 (-11,2%). Como muestra el Gráfico 5, esto está posibilitando una progresiva mejora en las ratios de eficiencia expresada como el cociente «costes de explotación/margen bruto». En el caso del top-10 de los bancos, la ratio se había deteriorado desde el 37,52% en 2007 hasta el 38,29%, si bien se espera una mejora en 2011, hasta el 37,98%. En el caso de las cajas, la ratio pasó del 43,31% en 2007 al 45,81% en 2010, esperando que la ratio se reduzca significativamente hasta hasta el 42,13% en 2011 a medida que se consoliden los procesos de integración. En particular, la eficiencia estimada en las cajas inmersas en procesos de integración en 2010 era del 44,43%, estimando que se llegue al 41,12% en 2011. Estas ratios, en cualquier caso, se encuentran muy por debajo (mejor eficiencia) del promedio medio estimado para la UE-27, que según el BCE (2010) se situaba en 2009 en el 55,3%.

**Gráfico 5. Ratio de eficiencia (costes de explotación/margen bruto) del top-10 bancos, cajas de ahorros y cajas involucradas en procesos de integración (2007-2011)**



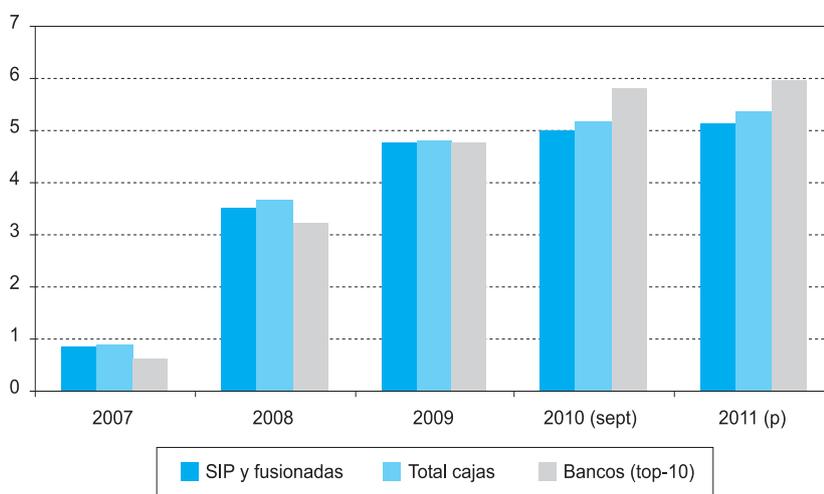
Fuente: AEB, CECA y estimaciones propias.



En cuanto a la morosidad, el deterioro de la ratio de «créditos dudosos/créditos totales» desde 2007 es evidente y está en consonancia con el significativo aumento de los niveles de desempleo que en diciembre de 2010 alcanzaron ya el 20,3%. Con este panorama, las entidades financieras españolas habrán de lidiar aún durante 2011 con un aumento de la morosidad. En particular, ésta ha aumentado para el top-10 de los bancos del 0,64% al 5,81% entre 2007 y 2010 y en 2011 podría llegar hasta el 5,98%. En cuanto a las cajas, entre 2007 y 2010, la ratio de morosidad pasó del 0,89 al 5,16% y en 2011 podría alcanzar el 5,36%. En el grupo de cajas participantes en procesos de integración la morosidad en 2010 era del 5,01% y se espera que aumente en 2011 hasta el 5,16%. Cabe reseñar que la morosidad de los bancos ha superado a las de las cajas debido a que gran parte de los créditos fallidos se están concentrando más recientemente en el crédito-consumo, donde los bancos cuentan con una participación tradicionalmente más elevada que las cajas de ahorros.

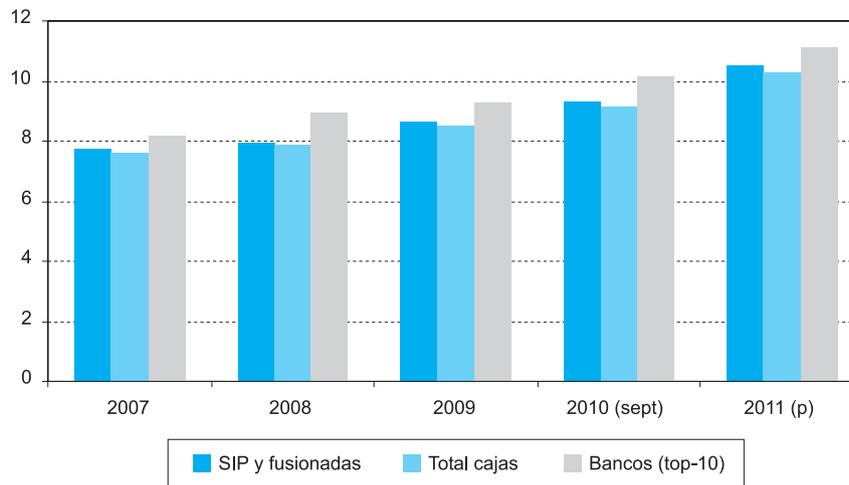
Finalmente, parece conveniente estimar la evolución probable de la solvencia, teniendo en cuenta que gran parte de las iniciativas regulatorias reseñadas en el apartado anterior se han orientado en esta dirección. Con los datos disponibles aportados por las entidades a la fecha, la ratio Tier 1 de capital del top-10 de los bancos españoles habría pasado del 8,19 al 10,17% entre 2007 y 2010; y podría llegar hasta el 11,09% en 2011. En cuanto a las cajas, entre 2007 y 2010, la ratio Tier 1 pasó del 7,61 al 9,16%. En 2010, esta ratio era del 9,32% y en 2011 puede llegar al 10,53%, habida cuenta del esfuerzo que las entidades han de realizar con las exigencias previstas en el RD-I 2/2011.

**Gráfico 6. Tasa de morosidad del top-10 bancos, cajas de ahorros y cajas involucradas en procesos de integración (2007-2011)**



Fuente: AEB, CECA y estimaciones propias.

**Gráfico 7. Ratio Tier 1 del top-10 bancos, cajas de ahorros y cajas involucradas en procesos de integración (2007-2011)**

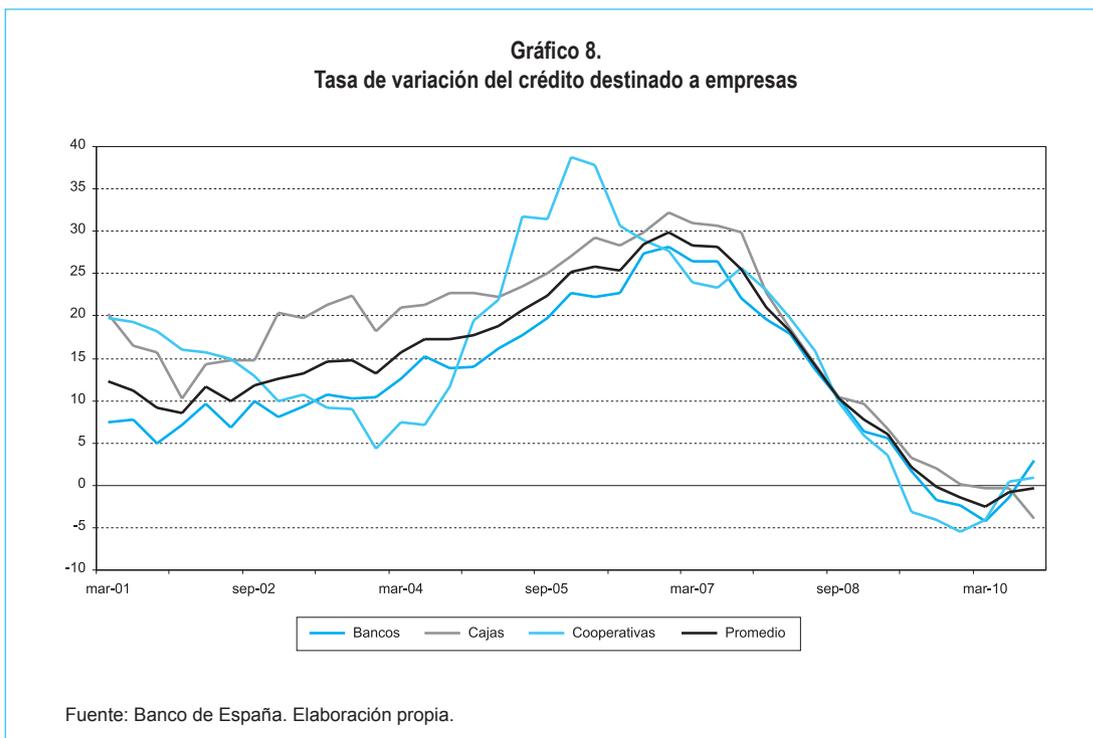


Fuente: AEB, CECA y estimaciones propias.

#### 4. El futuro del negocio de las cajas de ahorros

Durante la larga etapa de expansión económica previa a la crisis financiera, el sector bancario español acumuló desequilibrios, dado que tanto la capacidad instalada como el crédito, sobre todo el concedido al sector de promoción y construcción inmobiliaria, habían crecido a ritmos difícilmente sostenibles a medio y largo plazo. Por otro lado, esta expansión se financió en buena parte acudiendo a los mercados de renta fija internacionales, ya que los depósitos captados a las familias y empresas españolas no eran suficientes para sostener un ritmo de crecimiento del crédito tan intenso. Uno de los principales retos a los que se enfrenta el conjunto del sistema financiero español –y el de las cajas de ahorros en particular– en la actualidad, es el de hacer frente a estas transformaciones y a los cambios introducidos en materia regulatoria, de gran calado, que han tenido lugar recientemente. Será preciso, entre otros aspectos, desarrollar una reorientación del negocio, desde la financiación de actividades relacionadas con el ladrillo, hacia otros aspectos de la actividad productiva. Necesariamente, y en concordancia con la estructura de la financiación bancaria en otros países, el crédito tendrá que orientarse en mayor medida hacia las pymes.

Desde el inicio de 2007 el volumen de financiación externa de las empresas no financieras españolas comenzó a decrecer, alcanzando una tasa de variación negativa a partir del segundo trimestre de 2009. Como se muestra en el Gráfico 8, según los últimos datos del Banco de España, el crédito a empresas del sector bancario español ha alcanzado una tasa de variación promedio negativa del 0,28% en el tercer trimestre de 2010. En cualquier caso, se trata de una mejora relativa respecto al mínimo alcanzado en marzo de 2010 (-2,48%). Cabe señalar,



eso sí, que dicha disminución ha sido motivada principalmente por una tasa de variación del crédito negativa del 12,71% en el sector de la construcción. Por otro lado, las cajas de ahorros han sido el sector que mayores tasas de crecimiento del crédito ha registrado con anterioridad al inicio de la crisis financiera, siendo asimismo más estable durante el periodo de recesión posterior, en el que mientras los bancos registraron una tasa negativa del 1,4%, las cajas de ahorros alcanzaron una leve reducción del 0,3%, demostrando su esfuerzo por mantener su compromiso de financiación con empresas y familias y su implicación social.

257

La diversificación del crédito hacia sectores con proyección de futuro e industrias con un componente innovador, podría representar una alternativa fundamental no sólo ante el menor dinamismo de la actividad bancaria vinculada al mercado inmobiliario, sino también ante el potencial de penetración de estos nuevos sectores. Si bien la implantación de este tipo de políticas crediticias basadas en la diversificación hacia nuevos sectores podría provocar un menor crecimiento de los activos bancarios, dado su menor volumen, al mismo tiempo, podría significar la vinculación con sectores más rentables y de menor apalancamiento<sup>1</sup>. Por otro lado, al tratarse de operaciones más complejas con riesgo menos conocidos, que requiere una gestión más activa que aquellas vinculadas al sector hipotecario, es de esperar que se produzca una reorientación de las capacidades de los recursos humanos de la industria hacia los mismos.

<sup>1</sup> Véase Carbó y Rodríguez (2010) para un análisis de la importancia del cambio de modelo de banca minorista en España.

A lo largo del periodo 2000-2008, tal y como se establece en Carbó *et al.* (2010), las cajas de ahorros han registrado una sensibilidad en la financiación de crédito a la inversión de las pyme tanto a corto como a largo plazo. El coeficiente estimado a largo plazo para las cajas se sitúa en un 0,12, lo que permite deducir que variaciones en la tasa de crecimiento del crédito a las pymes del 10% implican un incremento en los niveles de inversión de las mismas del 1,2%, mientras que dicho coeficiente resulta algo inferior en el caso de los bancos comerciales, alcanzando un valor de 0,09. El corto plazo mantiene diferencias similares, siendo el coeficiente de las cajas de ahorros de 0,09 y el de bancos de 0,06.

Para dinamizar y dar una nueva dimensión a la actividad de financiación a las pymes, es importante resaltar la necesidad de mejorar y diversificar las tecnologías crediticias (como por ejemplo, las técnicas de *screening* o *scoring*) de forma que no se descarten oportunidades de financiación rentables por no encajar en los parámetros tradicionales de evaluación crediticia. Considerando que la banca minorista podría, gracias a su modelo relacional, presentar una ventaja comparativa a la hora de generar información débil (*soft information*) respecto a las entidades mayoristas, la utilización de dicha información por parte del sector de las cajas debería favorecer el empleo de modelos de *screening* crediticio relajados sobre la existencia de dicha información relacional.

## 5. Conclusiones

Ante la actual coyuntura económica, resulta imprescindible que el sistema financiero transmita y genere confianza, de forma que se asienten unos pilares sólidos que faciliten un crecimiento económico sostenible y fomenten la creación de empleo, lo que permitirá a su vez desarrollar nuevas capacidades para solventar la delicada situación de la deuda pública y privada. La concreción del proceso de reestructuración bancaria, que parece haber alcanzado ya un importante grado de madurez, es un elemento esencial en este sentido. Sin embargo, aun quedan importantes tareas en este proceso para poder cerrar el círculo de la reforma y retornar a la estabilidad financiera. En este proceso, especialmente en los últimos meses, se ha echado de menos un mayor debate académico, de la enjundia que pudo tener, por ejemplo, el desarrollado en torno a la reforma del mercado de trabajo o las pensiones. Este debate podría haber, y puede aún, enriquecer el proceso. En particular, es preciso que se explicita dónde residen los principales riesgos y cómo se quieren acometer, algo que aún no se ha desarrollado y cuyo entramado contable e informativo incomoda a los analistas y a inversores extranjeros. La prioridad no ha sido explicitar y hacer transparentes estos riesgos para intervenir allí donde sea preciso sino hacer esta intervención dependiente en una nueva exigencia de solvencia. Esto es importante si se tiene en cuenta que los inversores foráneos precisan conocer con detalle cómo se va a resolver el problema del deterioro de activos en una economía muy endeudada, que va a crecer con poca intensidad en los dos próximos años y que tiene un problema estructural de elevado desempleo.



La transparencia y claridad deben ser características intrínsecas del futuro modelo bancario, de forma que este pueda propalar su viabilidad y valor económico, reforzando la confianza y la recuperación económica en España. La generalizada crisis de solvencia de nuestro sistema financiero, que ha afectado de manera más específica al sector de las cajas de ahorros, ha abierto la vía del mercado como alternativa para hacer frente a los nuevos requerimientos de recursos propios. El valor de franquicia de los negocios de las cajas es muy importante, y puede que su salida al mercado sea un medio efectivo para demostrarlo. De cara al futuro, las cajas pueden tener en la financiación empresarial de las pequeñas y medianas empresas la alternativa fundamental para reorientar su negocio. Si bien es verdad que la financiación de este tipo de actividades requiere el desarrollo de capacidades y habilidades específicas para valorar riesgos menos conocidos, éstas presentan también características muy deseables como son el carácter innovador y la diversificación. Asimismo, el sector de las cajas de ahorros cuenta en su favor con un elevado valor añadido, dado por su modelo de banca relacional, que a través de la cercanía al cliente puede suponer una clara ventaja en términos de mercado.

Es preciso tener también presente que la validez de la función social de las cajas de ahorros debería prevalecer, dado su importante papel en España. El modelo económico-social y la vinculación territorial son características propias de las cajas de ahorros, que las definen como tal. Estos aspectos diferenciadores resultan fundamentales para el desarrollo de la actividad financiera tanto por parte de las cajas de ahorros como por parte de los ciudadanos, y debe verse en ellos el valor añadido que hace de las cajas algo único y especial.

## Referencias bibliográficas

- Banco de España (2011): «Evolución y reforma de las cajas de ahorros»; nota Informativa (21 de febrero de 2011). Disponible en [http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/reestructura\\_sane/ficheros/notareformacajas210211.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/reestructura_sane/ficheros/notareformacajas210211.pdf)
- Banco Central Europeo (2010): *EU Banking Structure*. Disponible en <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>
- Carbó, S. y Rodríguez, F. (2010): «Hacia un nuevo modelo de servicios bancarios minoristas»; en *Cuadernos de Información Económica* (218); pp. 121-130.
- Carbó, S.; Mansilla, J. M. y Rodríguez, F. (2010): «Cajas de ahorros e inversión a largo plazo»; en *Cuadernos de Información Económica* (219); pp. 119-127.